

Entrevista con Federico Aguilera Klink sobre la nueva economía del agua

“Es necesario regenerar la democracia e insistir en que la legitimidad democrática no se obtiene sólo por las urnas, sino por la manera de tomar las decisiones”

*Federico Aguilera Klink es catedrático de economía aplicada en la Universidad de La Laguna. Fue Premio Nacional de Economía y Medio ambiente “Lucas Mallada” en 2004. Sus ámbitos de investigación son la economía del agua, la economía ecológica y la calidad de las decisiones y problemas ambientales. Entre sus publicaciones más recientes cabe citar *Los mercados del agua en Tenerife, Bakeaz, Bilbao, 2002 (en colaboración con Miguel Sánchez Padrón); Los costes sociales de la empresa privada (antología de K. W. Kapp), La Catarata (colección Pensamiento crítico), 2006, y Calidad de la democracia y protección ambiental en Canarias, Fundación César Manrique, 2006. Su último libro, La nueva economía del agua, constituye el primer título de la nueva colección “economía crítica & ecologismo social”, que el Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial) impulsa en colaboración con la editorial La Catarata.**

Salvador López Arnal es profesor de la UNED y del Instituto Puig Castellar de Santa Coloma de Gramenet (Barcelona)

Pregunta: En tu último libro, *La nueva economía del agua*, hablas del agua como un activo económico, ecológico y social. ¿Podrías explicar las características centrales de esta aproximación “trinitaria”?

Respuesta: Lo que intento es salir de una perspectiva en la que sólo cuenta una dimensión del agua como algo que es necesario para que funcionen las actividades económicas, y los ríos se consideran tubos que canalizan esa agua evitando que se pierda en el mar gracias a los embalses.

Por eso insisto en una mirada más sistémica y multidimensional en la que el agua cumple diferentes funciones que, además de ser necesarias, tienen que ser compatibles.

P: ¿Y qué funciones son esas que han de ser compatibles entre sí?

R: Los ríos tienen que seguir siendo ríos y cumplir sus funciones ambientales o de soporte de la vida hasta llegar al mar y cerrar el ciclo del agua. A su vez, el ver y sentir los ríos como ríos es fundamental para un psiquismo sano y para no perder, como señalaba Goethe hace dos siglos, la conciencia de nuestra dependencia de la naturaleza. Ser conscientes de esta dependencia de la naturaleza y, de manera más amplia, ser realmente conscientes de nuestras acciones es algo, como señala Jung, necesario para la supervivencia de la humanidad.

Por otro lado, mientras el agua tenga una calidad determinada puede seguir siendo un recurso y cumplir esas funciones entre las que hay que incluir la de factor de producción entendido no sólo como una cantidad física, sino como el derecho a llevar a cabo una lista limitada de actividades y el deber de devolverla o retornarla en las condiciones necesarias para evitar el deterioro del río, del acuífero o del mar, es decir, para mantener el buen estado ecológico, tal y como señala la Directiva Marco Europea del Agua.

P: ¿En qué consistiría la nueva cultura del agua? ¿En que consistía la vieja cultura del agua?

R: Hay tres aspectos que permiten establecer una distinción adecuada entre ambas sin extenderse demasiado. La vieja cultura del agua parte de que la escasez es siempre física, por lo que siempre es necesario construir más embalses y trasvases (o plantas desalinizadoras de agua de mar), siendo la toma de decisiones habitualmente autoritaria, aunque los decisores hayan sido elegidos en elecciones, digamos, democráticas. Por el contrario, la nueva cultura del agua asume que la escasez está socialmente construida, lo que significa que no hay gestión del agua sin gestión del territorio, y que la toma de decisiones tiene que ser realmente democrática, basada en el debate público, y en contar con la gente que, habitualmente, tiene mucho que decir. De nuevo, para la vieja cultura, un río es un tubo, y para la nueva, un organismo vivo integrado en su cuenca que tiene que llegar al mar.

P: Pero esa consideración de que siempre es necesario construir más embalses y trasvases o más plantas desalinizadoras, en ocasiones no infrecuentes, es defendida por los propios agricultores, por esa gente a la que te referías y que tiene mucho que decir.

R: Sí y no. Siempre hay que contar con la gente, pero eso significa que debatir y argumentar es clave para evitar manipulaciones. En la actualidad se sigue utilizando al pobre agricultor como excusa para beneficiar a los grandes inversores agrarios y a los cazaprimas de subvenciones, pero ya no hay pobres agricultores. Y si los hubiera, habría que diseñar políticas agrarias para ellos siempre que se reconviertan a la agricultura ecológica que, por cierto, es la que menos ayudas recibe, y la que genera un impacto ambiental más bajo y unos beneficios sociales cada vez más elevados, al evitar el uso de pesticidas y no contaminar aguas y suelos.

P: En el primer capítulo del libro sostienes que la escasez de agua no es de carácter físico sino que está socialmente condicionada. ¿Qué condicionamientos son esos? ¿Acaso afirmas que no hay escasez física de agua en algunas zonas del país?

R: Inicialmente la escasez puede ser física, es decir, que llueve poco, como ocurre en Lanzarote o Almería. El problema es que esa escasez puede llegar a convertirse en una escasez socialmente construida o condicionada si decidimos que no hay límite a la agricultura o a la construcción de urbanizaciones y hoteles. Así pues, da igual que construyamos embalses, trasvases o plantas desalinizadoras. Nunca será suficiente. Acabaremos con los ríos y transformaremos la escasez física de agua en escasez socialmente construida y en escasez de energía. No olvidemos que las desalinizadoras funcionan con petróleo. Lo mismo puede ocurrir en zonas lluviosas si se trata de implantar un uso del territorio que genere una necesidad insaciable del agua.

P: Y esos condicionamientos sociales a los que haces referencia, ¿ocultan intereses de clase o son más bien ensoñaciones sociales de carácter general?

R: Pueden ocultar intereses de clase y también de lógica capitalista y económica de sistema cerrado a la que no le importa en absoluto ni la naturaleza ni las personas, por lo que no se hacen responsables de los costes que generan. La mayoría de los agricultores cree, o se le ha hecho creer, que tiene derecho a recibir agua, viva donde viva. Creo que hay una gran parte de inconsciencia en esa actitud ante el agua que no es ajena a manipulaciones políticas como el famoso eslogan de «Agua para todos».

P: ¿Qué papel debería jugar la ciencia en la toma de decisiones en este ámbito? Tú sostienes que no cuestionas su necesidad sino el papel que juega. ¿Cuál debería ser entonces su papel?

R: La buena ciencia nos tendría que ayudar a entender cuál es el problema, lo que se supone que nos permitiría vislumbrar soluciones adecuadas, pero la toma de decisiones en este tipo de problemas no es ajena a la política. Por eso insisto en el debate público y en procedimientos democráticos que permitan a la gente participar realmente y de manera vinculante. Si no es así, lo que ocurre es que las decisiones políticas se transforman en decisiones arbitrarias, sin argumentos adecuados y que benefician a determinados intereses sin resolver razonablemente el problema, pues no es lo que les interesa. De hecho es lo que lleva tiempo ocurriendo con el agua, pues se ha convertido, desde hace décadas, en una excusa para construir costosas e innecesarias obras públicas que sólo benefician a las eléctricas, a las grandes constructoras y a destacados grupos empresariales agrarios.

P: Usas en varios apartados del ensayo el concepto de democracia deliberativa. ¿Qué tipo de democracia es ésta? ¿Es opuesta o complementaria a la democracia electoral?

R: Entiendo que la democracia se está reduciendo, cada vez más, a celebrar elecciones de vez en cuando. Es lo que yo llamo ¡vota y calla! Frente a esta situación es necesario regenerar la democracia e insistir en que la legitimidad democrática no se obtiene sólo por las urnas, sino por la manera de tomar las decisiones. Los políticos que toman decisiones arbitrarias, es decir, sin contar con la gente, sin argumentar y razonar adecuadamente, sin someterse a debates públicos en los que expliquen qué problemas quieren resolver y cómo y sin aceptar que puede haber otras formas de plantear y diagnosticar problemas y ofrecer soluciones, carecen de la legitimidad democrática de comportamiento.

Desde mi punto de vista, la democracia electoral es sólo un componente, pero no el más destacado de la democracia. Sobre todo si se tiene en cuenta que no sabemos cómo se financian los partidos, que las leyes electorales distan mucho de darle el mismo peso a cada voto, y que los programas electorales son papel mojado.

P: En el tercer capítulo del libro hablas de gestiones autoritarias y gestiones democráticas del agua. ¿Cuándo una gestión es autoritaria? ¿Cómo debería ser una gestión democrática del agua? ¿Conoces alguna experiencia que pudiera ser calificada así?

R: Una decisión autoritaria es aquella que da la solución antes de definir de manera argumentada cuál es el problema que se quiere resolver, a ver si cuela. Esto suele pasar con los megaproyectos, pero no sólo con ellos. Ahí tenemos los diferentes proyectos de trasvases del Ebro, entre otros. Luego se trata de legitimar esa solución como fruto de un trabajo experto

que, habitualmente, no es nada más que un encargo a la carta. Si, finalmente, la gente rechaza esa solución porque el problema no existe tal y como es definido, se suele recurrir a la declaración de interés público para acabar cuanto antes, a la vez que se intimida y descalifica a los que se oponen a esos proyectos. Esta es la pauta habitual de una decisión autoritaria.

P: ¿Y en cuanto a la experiencia que te pedía?

R: Lo lamento pero no conozco casos de gestión o decisión democrática. Estamos en un momento en el que domina un uso confuso y vacío del lenguaje en el que todo disparate se adorna de términos como sostenible, ecológico o participativo. Ahora, disparates como la Expo de Zaragoza se autocalifican en esa línea cuando realmente no tienen nada que ver con ello. Y cualquier Ayuntamiento o Gobierno Autónomo tiene su gabinete u oficina de participación ciudadana sin que la gente pueda realmente participar. No es nada más que una tomadura de pelo.

La gestión democrática tendría que empezar por financiar y facilitar la participación pública, durante el tiempo adecuado, para compartir el diagnóstico sobre el problema a resolver. Después vendría el estudio de las alternativas, también con la gente. En la actualidad, los políticos sólo aceptan un cierto debate si la gente es capaz de movilizarse.

P: ¿La Expo aragonesa un disparate? ¿Puedes precisar un poco tu comentario?

R: La Expo no tiene nada que ver con la gestión sostenible del agua. ¡Con todo lo que hay que hacer en España para tomarse en serio la gestión del agua y del territorio y sólo se les ocurre una Feria del Agua! Son capaces de gastarse cientos de millones de euros en farándula del agua con tal de no abordar los problemas que hay que resolver. Mientras tanto, no se incentiva el cambio de prácticas agrarias, se lamenta la crisis del ladrillo, y el gobierno lanza un plan de 20.000 millones de euros para limpiar los ríos que, así, se podrán seguir ensuciando anualmente para cumplir con la Directiva Marco. Todo esto no es nada más que otro megaproyecto sin sentido ambiental y financiado con fondos públicos, pero seguro que montarán más Expos sostenibles en los próximos años.

P: ¿Qué papel crees que debería jugar la Administración pública en la gestión del agua en España? ¿Abogas por un modelo unitario, federal, confederal?

R: El papel que apenas ha jugado hasta ahora. José Luis Moreu, Catedrático de Derecho de la Universidad de Zaragoza, lleva tiempo diciendo que a la administración públi-

ca del agua en España nunca se le ha permitido ejercer esa administración, pues ha estado legalmente maniatada en beneficio de los grandes intereses agrarios. Esa administración hidráulica es por cuencas, y pienso que debería seguir siendo así, pero, de nuevo, con argumentos y participación, no ceremonial. Hace unos meses, Jerónimo Blasco, actual teniente de alcalde del Ayuntamiento de Zaragoza, reconoció en una tribuna del agua, organizada con motivo de la Expo de Zaragoza, que la cantidad de agua que el Estatuto de Autonomía de Aragón se blindaba se había calculado sin criterios, simplemente “a ojo”. No hubo ningún argumento ni ninguna estimación razonada previamente, se puso una cantidad como se podía haber puesto diez veces menos o mucho más. Esto es lo que hay.

En cuanto al modelo, sinceramente me da igual el que sea si, al final, no se exigen argumentos razonados, pues vale todo. Incluso la unidad de cuenca carece de sentido si no se hace una gestión razonada en cada una. En este sentido, me preocupa mucho ver que cada vez hay más agricultores que están deseando vender el agua pública que tienen en concesión porque les resulta más rentable que cultivar, cuando lo que tendrían que hacer es devolver la concesión a la Confederación Hidrográfica correspondiente. Aunque quizás lo que ocurre es que hace ya muchos años que no cultivan y el gobierno no quiere actualizar las concesiones (¿dónde está el Programa Alberca que las iba a actualizar?) para no tener conflictos. Así no hay nada que hacer. Seguimos en el España va bien.

P: Se ha discutido estos meses en torno al trasvase del Ebro (minitransvase, se ha dicho; movimiento de aguas y eufemismos similares) para paliar la actual sequía en Catalunya. ¿Qué opinión te merece la opción y las formas en que ha sido tomada?

R: La opción me parece errónea y muy costosa. Narcis Prat, Catedrático de Ecología de la Universidad de Barcelona, ha planteado alternativas más razonables como la adquisición temporal de agua a agricultores próximos a Barcelona. Pero no se le ha escuchado. Tampoco se ha escuchado a la Plataforma en Defensa del Ebro en Tortosa. Por eso entiendo que esta decisión es un buen ejemplo de decisión autoritaria. Y no sólo eso. Se ha hecho público que Cristina Narbona presentó un Informe en el que argumentaba en contra de este minitransvase, informe que no se ha difundido. Así es que hay dudas más que razonables sobre la necesidad de esta opción y sus posibles beneficiarios.

P: ¿Y por qué crees que no se ha difundido ese informe? ¿Crees que puede tener algo que ver esa posición de Narbona con su no presencia en el nuevo gobierno?

R: No lo sé. Narbona ha sido la única persona que ha llegado al Ministerio de Medio Ambiente sabiendo del tema. Otra cosa es lo que haya hecho o le hayan dejado hacer.

Todos los demás han llegado sin saber nada y con el objetivo claro de que el Medio Ambiente no obstaculizase a la economía y al crecimiento del PIB, como pasa con las Consejerías autonómicas del ramo. De todas maneras, creo que un Ministerio o una Consejería de Medio Ambiente carecen de competencias reales, es decir, son adornos en un contexto en el que el resto de los Ministerios están obsesionados por el crecimiento económico y por el PIB que, como dice Mishan, es un indicador de velocidad pero no de dirección. Así pues, ¿qué puede hacer un Ministerio de Medio Ambiente cuando lo que hay que hacer es cambiar la economía y empezar a moverse hacia una economía sostenible o compatible con el medio ambiente? Muy poco, sólo hacer creer a la gente que estas cuestiones les interesa.

P: ¿Observas diferencias destacables entre la gestión hidráulica de los gobiernos del PP y la que ha llevado el PSOE en estos últimos años?

R: No demasiadas. Es cierto que hay una muy importante que es la derogación “temporal” del trasvase del Ebro. Aparte de ella, poco se ha hecho para poner orden en cada cuenca. Se mantiene el Anexo II de obras hidráulicas en el decreto de derogación y, además, se ha incluido algún embalse más como el de Caleao en Asturias que carece de argumentos. Ya sé que no es fácil cambiar la política hidráulica en poco tiempo, pero muchos esperábamos que la declaración realizada por Zapatero en el discurso de investidura en 2004 sobre la aplicación de una nueva política del agua fuera en serio, aunque suene a ingenuidad. Sin embargo se cesó a Helena Caballero que estaba tratando de poner cierto orden en la Cuenca del Duero. Por otro lado, creo que la orientación del nuevo Ministerio da a entender que va a haber poca gestión del agua y posiblemente se desande lo andado.

P: En el último capítulo de tu libro, estableces un paralelismo entre la transición política española y la necesidad de hacer esta transición, aún pendiente, en el tema del agua. ¿Crees que es posible? ¿Hay fuerzas políticas, ciudadanas que abonen esta perspectiva? ¿No es más bien tu propuesta una ensoñación, un hermoso deseo?

R: Creo que es posible pero muy difícil, obviamente. Aunque no lo veo como una ensoñación. Estoy convencido de que esa transición es necesaria. De hecho, la auténtica ensoñación es pensar que podemos seguir creciendo sin límite y seguir construyendo más embalses y pantanos. Si no asumimos esa transición, el cambio climático y el cenit del petróleo nos harán bajar de las nubes y poner los pies en el suelo, lo que podrá generar una transición conflictiva y dolorosa. Tiempo al tiempo.

P: Hablas en varios momentos de la dictadura de las constructoras. ¿Qué dictadura es esa? ¿Dónde ejerce su dominio? ¿No tienen contrapesos?

R: Esa es una expresión muy lúcida del periodista Carlos de Prada que titula así un artículo suyo y que hace un análisis muy claro de la relación entre constructoras y decisiones políticas. Las constructoras y SEOPAN, como acabamos de constatar hace poco, tienen un enorme poder para imponer decisiones y reglas de juego. No es casual que el PP presente su Plan Hidrológico Nacional en el año 2000 en la sede de SEOPAN en Murcia, aunque a mí me parece una enorme torpeza que agradezco. Tampoco es casual que Zapatero presente el Plan Especial de Infraestructuras y Transporte en La Moncloa invitando a la plana mayor de SEOPAN y a los sindicatos. Son gestos e indicadores muy simbólicos sobre quién tiene el poder que evitan perder el tiempo buscando conexiones entre empresarios y políticos.

P: El mercado, en general, no sale bien parado en su libro. Sin embargo, sigue siendo un dios intocable no sólo para las grandes corporaciones, sino también para muchos políticos y numerosos economistas. ¿Qué tienes en contra del mercado como método de asignación de recursos? ¿Por qué crees que sigue planeando *urbi et orbe* esta divinización?

R: A mí me parece que más que salir mal parado lo que hago es tratar de ponerlo en su sitio, es decir, mostrar que no es nada más que un mecanismo cuyo funcionamiento y resultados dependen del marco institucional. Otra cosa es que a los estudiantes de economía se les enseñe, erróneamente, que el mercado es sólo la interacción entre oferta y demanda sin hablarles de dicho marco. Por eso me voy a Adam Smith. Porque él sí tenía muy claro qué era y es un mercado, y cómo los empresarios tienen interés en ampliar el mercado (los consumidores potenciales) pero sin ampliar la competencia. A Smith se le ha despachado muy rápido como el de la mano invisible, pero es un observador muy lúcido del poder, de lo que es el mercado, y de cómo los grandes empresarios pueden imponer sus reglas en contra de la sociedad en nombre del hipotético mercado, tal y como ocurre actualmente, pues se habla del mercado como algo impersonal, "el mercado decide"- sin mencionarse que, con frecuencia, hay poderosos intereses manipulando los mercados e imponiendo reglas de juego que no son neutrales, mientras se anima a la gente a competir olvidando que la competencia entre desiguales genera el abuso. Hay un dibujo de El Roto que expresa bien toda esta confusión deliberada sobre el mercado. "Todo lo que no es mercado, es superstición", dice uno de sus personajes. Y ese es, exactamente, el papel legitimador que se le quiere dar al mercado en un contexto en el que el mercado brilla por su ausencia y estamos en manos de políticos y empresarios desalmados.

P: ¿Crees que la ciudadanía española debería pagar más por un bien tan esencial? Hay gentes que sostienen que sólo se valora lo que cuesta, por lo tanto? ¿Es esa tu opinión?

R: Entiendo que el agua requiere diferentes tarificaciones en diferentes usos, incluyendo el coste de la depuración, no sólo en los usos urbanos, sino en los agrícolas e industriales. Esto nos llevaría a una aplicación razonable de la Directiva Marco Europea del Agua en el sentido de cambiar las prácticas agrícolas, con independencia de mejorar las redes de distribución y las prácticas de riego, orientando esta actividad hacia la agricultura ecológica, y cambiando también los procesos industriales de acuerdo con el principio de precaución.

En cualquier caso, en los usos urbanos, que es donde parece que hay más polémica sobre la tarificación, es necesario aclarar que, habitualmente, el problema no reside en un consumo excesivo, sino en las pérdidas en las redes urbanas. No hay que olvidar que el uso urbano puede ser considerado, tal y como ocurre en Arizona por ley, como uso no consuntivo, en el sentido de que esta fracción de agua tiene que regenerarse y volver a ser usada para recargar el acuífero.

Ahora bien, sigue existiendo un serio problema, como el que tú mencionas, sobre no valorar aquello por lo que no se paga. Yo pregunto a mis estudiantes cuántos conocen el volumen de agua que usan en casa. La mayoría (90 %) no lo sabe. Luego les pregunto cuánto pagan por el agua al mes en casa y tampoco lo saben. Finalmente les pregunto cuánto pagan de teléfono móvil y todos lo saben. Conclusión. El agua no es ni una prioridad ni un problema para ellos. Este es un serio problema, desde mi punto de vista, que hay que valorar, ya que da a entender que no sabemos en qué planeta vivimos. Pero además, hay estimaciones que indican que ya gastamos más dinero en agua embotellada que en el agua de grifo, por lo que la polémica sobre si pagar o no parece que está fuera de lugar en la mayoría de los casos, pues ya se está pagando con el agravante de que un elevado precio no está haciendo disminuir el consumo, pues la gente percibe que compra agua de calidad que está relacionada con la salud.

P: ¿Y por qué crees que se consume tanta agua embotellada? ¿Es una adquisición necesaria? Por lo demás, ¿las pérdidas de agua en las redes urbanas son inevitables? Si no lo fueran, ¿por qué no se asignan más esfuerzos a esa tarea tan necesaria?

R: Porque se nos hace creer que no es posible mejorar la calidad del agua que sale por el grifo a un coste razonable, algo que es falso. Por otro lado, las empresas de distribución urbana de agua suelen tener intereses en las empresas que venden agua embotellada, por lo que les beneficia directamente no mejorar la calidad del agua distribuida.

En cuanto a las pérdidas en las redes urbanas, hay que decir que se pueden disminuir sin problemas con costes que, además, se pueden asumir sin dificultades. ¿Cómo no se van a poder repercutir los costes de manera razonable si el metro cúbico de agua embotellada supera los 300 euros por metro cúbico? Por ejemplo, Santa Cruz de Tenerife perdía casi el 50 % del agua en sus redes en 1975. La gerencia de la empresa municipal de aguas decidió reparar las redes y, en sólo seis años, se consiguió bajar las pérdidas al 10 %. Es más, actualmente, Santa Cruz usa menos agua, a pesar del crecimiento demográfico, que en 1975.

El problema en la mayoría de las ciudades de la península es que no aceptan reparar las redes porque les resulta caro si se compara con el coste del agua que se ahorra y que les vende, habitualmente, la Confederación hidrográfica correspondiente a precios muy bajos. Por eso, antes que aumentarles el suministro alegremente, hay que obligar a las ciudades a mejorar las redes de distribución, aunque les parezca caro, puesto que el coste real que tienen que tener en cuenta para calcular la rentabilidad de estas reparaciones no es el precio al que se les vende el agua sino el coste de construir nuevos embalses y trasvases. Lo que ocurre es que como esa construcción corre a cargo del Estado, ese coste no se tiene en cuenta por los responsables urbanos del abastecimiento de agua.

P: El presentador del libro, Francisco Puche Vergara, recuerda unas palabras tuyas de 1971 que hablan de la tarea de convencer a la gente de la necesidad de un cambio radical en la manera habitual de observar los acontecimientos económicos, presuponiendo qué ideas que parecen estar condenadas inicialmente a la impotencia política puede calar hondo en la ciudadanía. ¿Sigues defendiendo esta concepción o crees que el actual ruido desinformativo ha generado más barreras, que la dificultad es mucho mayor?

R: Paco Puche escribe que esas palabras son de Mishan, aunque yo las utilizo con frecuencia. Mishan es un economista inglés, autor de *Los costes del desarrollo económico*, un libro de gran actualidad. De todas maneras, sigo pensando como Mishan. Ese es el papel de un profesor de economía. Yo explico Economía Ecológica y Economía del agua y no le veo sentido a ir a clase a repetir los cuatro tópicos de una economía que no usa recursos naturales ni genera residuos (sólo ocasionalmente externalidades), es decir, que ignora las leyes físicas y el funcionamiento de los ecosistemas. En cuanto al agua, no considero honesto intelectualmente enseñar que todo se reduce a que hay un desequilibrio espacio-temporal en las precipitaciones en la península ibérica que se resuelve con más embalses y trasvases. Se supone que enseñar economía es enseñar a pensar por cuenta propia repensando conceptos.